

HELYBENJÁRÁS

1996 őszen-telén az Országos Köznevelési Intézet – a Megyei Pedagógiai Intézetek közreműködésével – kutatást végzett a fenntartói társulás keretében működő köznevelési intézményekben. Az [adatfelvétel](#) során hét megye 34 társulását kerestük fel, a minta kiválasztása során az alábbi szempontokat vettük figyelembe:

- a) a társulás működését dokumentum (társulási megállapodás) szabályozza;
- b) olyan régióban helyezkedjen el, ahol a társult formában történő intézményfenntartás – akár a településszerkezet, akár más ok miatt – „gyakorinak” tekinthető;
- c) a közös feladatellátásra három vagy ennél több település társult.

A kutatás célja egyfelől annak a vizsgálata volt, hogy milyen előzmények után, s milyen okok miatt döntöttek az érintett önkormányzatok a társulás létrehozása mellett, másrészt kíváncsiak voltunk arra, hogy a társulások létrejöttének eredményeként hogyan változott az érintett települések, valamint az általuk közösen fenntartott intézmény finanszírozási helyzete. Szerettünk volna képet kapni arról is, hogy a társulás létrejötte eredményezett-e valamilyen változást az iskolákban zajló munka feltételeit, illetve eredményességét illetően. Végül a kutatás egyik legfontosabb célja az volt, hogy megtudjuk, a közös fenntartás jelentett-e előrelépést a helyi köznevelés-irányítás vonatkozásában. Jelen írásban – tekintettel a terjedelmi korlátokra – ezen utóbbi terület néhány tapasztalatát kívánjuk közreadni.

Kiindulópontként el kell fogadnunk, hogy a társulások létrehozásának egyik kívánatos célja – természetesen több más szempont (a gazdálkodás hatékonyságának növelése, az oktatás minőségének javítása stb.) mellett – a helyi köznevelésirányítás színvonalának emelése. A kutatás eredményei e problémakört illetően meglehetősen lehangolóak, a társulások létrejötte ugyanis ezen a téren nem jelentett előrelépést.

Az általunk vizsgált társulások esetében az érintett közel százötven önkormányzat közül mindössze kettő akadt, ahol jelen pillanatban külön munkatárs foglalkozik az oktatás ügyeivel. A települések túlnyomó többségében erre sem a társulás létrehozása előtt, sem azóta nincs mód. Nagyon is érthető tehát, hogy a társulások többségében mind az intézményvezetők, mind a fenntartó önkormányzatok képviselői az interjúk során úgy vélték, hogy az előző rendszerben a tanácsai apparátus, a szakfelügyeleti rendszer jobban kézben tartotta a szakmai irányítást. A nyolcvanas évek közepétől azután ez folyamatosan leépült, helyét, feladatait nem vette át senki. A kistérsülések önkormányzatai – saját bevallásuk szerint – függetlenül attól, hogy önállóan vagy társult formában tartják-e fenn intézményeiket, kizárólag a törvényességi felügyelet ellátását igyekeztek biztosítani a vizsgált időszakban. Gyakran azonban e célkitűzés megvalósítása sem sikerült maradéktalanul, ami viszont megítélésünk szerint összefügg a szakmai felügyelet ellátatlanságával is.

Jól látszott mindez akkor, amikor a kérdezőbiztosok az adatfelvétel során arról faggatták az intézmények vezetőit, hogy milyen, a jogkövetéssel, az intézmények működtetésével kapcsolatos problémákkal találkoztak a társulás létrejöttét megelőzően, a társulási folyamat közben, és ennek lezárulása után, illetve, hogy a felmerült problémák megítélésük szerint milyen okokra vezethetők vissza. Az előfordult esetek jelentős hányada (közel fele) volt olyan, ahol egy képzett jogász, vagy tanügyi igazgatási szakember segítségével a probléma megelőzhető lett volna.

Milyen problémák fordultak elő a vizsgált intézményeknél?

	Előfordult-e?			
	Igen		Nem	
	N*	%**	N*	%**
Besorolási szabályok betartása (például F kategóriába sorolás)	20	62,5	12	37,5
Tizenharmadik havi bér kifizetése	5	15,6	27	84,4
Havi bérek kifizetése	2	6,3	30	93,8
Pedagógus-óraszámok	5	15,6	27	84,4
Túlórák mértéke	9	29	22	71
Tanulócsoportok létszáma, csoportösszevonások	10	32,3	21	67,7
Létszámleépítéssel kapcsolatos problémák (felmentés, nyugdíjazás, lemondás)	7	22,6	24	77,4
Végkielégítéssel kapcsolatos problémák	1	3,2	30	96,8
Alkalmazással kapcsolatos problémák (képesítési feltételek, határozott, illetve határozatlan időre történő alkalmazás)	9	29	22	71
A társulás létrejöttével kapcsolatos probléma	3	9,7	28	90,3
A társulás működésével kapcsolatos probléma	11	35,5	20	64,5
Egyéb, mégpedig: ****	2	6,7	28	93,7
* említések száma	** a válaszadók %-ában			

A vizsgált intézményeknél a leggyakrabban a közalkalmazottak besorolásával adódott probléma (a megkérdezettek közel kétharmada adta azt a választ, hogy az általa vezetett intézményben előfordult ilyen eset), de sok gond származott, az iskolák működésére vonatkozó egyes paraméterek (csoportlétszám, pedagógusok kötelező órászáma stb.) betartásával, a munkavállalók alkalmazásával és a társulások működtetésével is.

A kérdőívben általunk felsorolt problématípusok [négy nagyobb egységbe](#) vonhatók össze. Az első csoportba az *illetményekkel – azok megállapításával, illetve kifizetésével – kapcsolatos problémák kerültek* (besorolás, munkabér, 13. havi bér). E körön belül – nem meglepő módon – a közalkalmazottaknak az illetmény-előmeneteli rendszerbe történő besorolásával összefüggő gondok jelentkezése volt a leggyakoribb: az intézményvezetők közel kétharmada jelezte, hogy találkozott ezzel a nehézséggel, de a 13. havi bérek kifizetésével is adódott probléma a vizsgált társulások körülbelül egyhatede esetében. Ritkán (két társulás esetében) előfordult az is, hogy a fenntartó nem tudta kifizetni a munkavállalók havi illetményét.

A második csoportban az *intézmények működési paramétereivel kapcsolatos problémák* összegezhetők. E problémacsomagban leggyakrabban a túlórák mértékével, valamint a tanulócsoporthoz létszámával és/vagy a csoportok összevonásával akadtak gondok (melyek az intézmények egyharmad-egyharmadát érintették). Fele ilyen gyakran (öt említés) volt szükség foglalkozni a pedagógusok kötelező óraszámának meghatározásával.

A harmadik tömb a *munkaviszony megszüntetésével és létrehozásával kapcsolatos problémákat* foglalja magában, az összes jelzett probléma (84 említés) egyötöde esett e körbe. Végül a negyedik csoportba a *társulások létrejötte és működése során felmerült vitás esetek* kerültek. A társulás létrejötte a vizsgált társulások [kevesebb, mint 10%-ánál](#) okozott problémát – érthető módon leginkább a finanszírozás, az egyes önkormányzatok tehervállalásának mértéke körül alakult ki vita –, a társulás működtetése során azonban már az intézmények több, mint egyharmadánál adódott valamilyen gond – igazgatóválasztás, finanszírozás, kötelezettségek értelmezése stb.

Kitűnik, hogy az intézményvezetők szerint a felmerült problémák legnagyobb része a nem kielégítő jogi szabályozás, illetve a jogszabályok helytelen értelmezése miatt következett be (46%), s a finanszírozási nehézségekből eredeztethető gondok csak ezután következnek a sorban (36,9%). Mindez erősíti azt a feltételezést – melyet az intézményvezetők véleménye is alátámaszt –, hogy a kistélepüléseken kialakuló konfliktushelyzetek jelentős része valószínűleg elkerülhető lenne, ha megfelelő képesítésű önkormányzati alkalmazott foglalkozna a közoktatási intézmények működésével, szakmai (és részben törvényességi) felügyeletével.

Ha az egyes problémátípusokat az azokat kiváltó ok szempontjából külön-külön is megvizsgáljuk, jelentős eltéréseket tapasztalunk. Az első csoportba került problémák esetében (amelyek az *illetmények megállapításával és kifizetésével* voltak kapcsolatosak) a gondok forrása – némileg az előzetes várakozással ellentétben – leggyakrabban nem átmeneti vagy tartós finanszírozási zavar volt (erre csak az esetek kevesebb, mint egynegyedében hivatkoztak a megkérdezettek): az iskolák vezetőinek ugyanis több, mint fele (57,7%-a) a nem kielégítő jogi szabályozást, illetve jogértelmezési zavart tartotta az ilyen típusú problémák legfőbb előidézőjének. (Természetesen nem lehet kizárni azt a lehetőséget, hogy a jogi szabályozás problémáira való hivatkozás valójában csak a forráshiány takargatásául szolgált; tekintettel azonban arra, hogy a kérdést az intézményvezetőknek tettük fel, mégis valószínűbbnek tűnik, hogy valóban jogértelmezési problémák nehezítették – és nehezítik mind a mai napig – a társult intézmények vezetőinek és fenntartóinak ilyen irányú tevékenységét.) Jellemzőnek tekinthető az is, hogy e problémakör esetén sikerült legkevésbé a vitatott kérdések helyi szinten – az intézményben vagy a fenntartó bevonásával – történő rendezése, az esetek felében bírósági döntés, illetve felsőbb szerv állásfoglalása volt szükséges ehhez, de akadt olyan probléma is, amely esetében máig nem született megoldás.

A második problémacsoportba sorolt (az *intézmények működési paramétereinek meghatározásával összefüggő*) esetek többségének oka a finanszírozási nehézségekkel van szoros összefüggésben. A kutatás adatai szerint erre vezethető vissza az ilyen jellegű gondok közel kétharmada, s ezen belül is lényegesen magasabb az állandósult forráshiány miatt kialakuló problémák gyakorisága (igaz, ezt az adatot a minta „nagysága” miatt csak jelzésszerűen lehet kezelni). Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy bár az esetek túlnyomó része (75%-a) helyben – olykor a fenntartó bevonásával – megoldódik, a fennmaradó hányad esetében semmilyen szinten nem született megoldás.

Az intézményvezetők véleménye szerint a munkaviszony létesítésével illetve megszüntetésével kapcsolatos problémák leggyakoribb oka (56%-a) – az illetményekkel kapcsolatos gondoknál tapasztaltakhoz hasonlóan – jogszabályalkotási és/vagy jogértelmezési hiba, míg az esetek egynegyed részénél a fenntartó finanszírozási nehézségei vezetnek konfliktusokhoz. E problématípus esetében is viszonylag gyakori (35%), hogy amennyiben az intézményen belül nem sikerül megállapodásra jutni, úgy a bíróság mondja ki a végső szót a vitatott kérdést illetően. Itt tehát szintén felmerül az a kérdés, hogy vajon a helyi közoktatásirányítás feltételeinek javításával megelőzhetők lennének-e a munkajogi viták.

A negyedik problémakör a társulások létrejöttével és működésével kapcsolatos gondokat tartalmazza. Tekintettel arra, hogy az általunk vizsgált társulások mindegyike komoly múlttal rendelkezett, nem meglepő, hogy a működés formalizálása többé-kevésbé zökkenőmentesen zajlott le. Ugyanakkor valószínű, hogy éppen a korábban kiépült kapcsolatok miatt nagyon sok helyen nem fordítottak kellő gondot a társulási megállapodások tartalmának kialakítására. Ennek következménye, hogy részben az egyre szigorodó finanszírozási helyzet (36%), részben a tisztázatlan viszonyokból fakadó eltérő jogértelmezések (21%), s nem utolsósorban a társulások működését meghatározó szabályozási környezet hiányosságai miatt (28,6%) „menet közben” kerültek elő problémák, melyekre az esetek közel felében (43%) nem is sikerült megoldást találni.

Sió László